

Die Methode der "offenen Koordinierung" der Alterssicherung in der Europäischen Union: Einblick in eine europäische Debatte

Sommer, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sommer, J. (2002). Die Methode der "offenen Koordinierung" der Alterssicherung in der Europäischen Union: Einblick in eine europäische Debatte. *ZeS Report*, 7(1), 3-5. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380260>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Methode der „offenen Koordinierung“ der Alterssicherung in der Europäischen Union – Einblick in eine europäische Debatte

Seit zwei Jahren vollzieht sich nahezu unbemerkt von Öffentlichkeit und Wissenschaft auf der Ebene der Europäischen Union (EU) ein dynamischer Prozess, der sich nachhaltig auf die einzelnen Mitgliedstaaten bzw. auf deren sozialen Sicherungssysteme auswirken kann. Bei diesem Prozess handelt es sich um die Methode der „offenen Koordinierung“, die mit der Sondertagung des Europäischen Rats von Lissabon im März 2000 neben die klassischen Rechtssetzungsaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft getreten ist. Die „offene Koordinierung“ stellt einen Kanal dar, mit dem die supranationale Ebene Einfluss auf die Gestaltung der nationalstaatlich geprägten Sozialpolitik nehmen kann.¹

Bereits in den letzten Jahren sind auf Gemeinschaftsebene zahlreiche Initiativen ergriffen worden, die sich mit den sozialen Sicherungssystemen der EU-Mitgliedstaaten befassen. Im Jahr 1992 wurde mit einer Empfehlung des Rats der Weg für eine „Konvergenzstrategie“ bereitet, die eine gemeinsame Festlegung von Leitzielen für die nationalen Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten zum Ziel hatte.² Die Europäische Kommission hat 1999 in einer Mitteilung die im Folge der Konvergenzstrategie ausgelösten Diskussionen und Initiativen zu einer „Konzertierten Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ zusammengefasst. Der Schwerpunkt der konzertierten Strategie lag auf der Verstärkung der Zusammenarbeit durch Informationsaustausch der Mitgliedstaaten untereinander sowie der fortlaufenden Analyse aktueller politischer Entwicklungen.³

Um die Mitgliedstaaten bei der schrittweisen Weiterentwicklung ihrer nationalen Sozialpolitiken zu unterstüt-

zen, hat der Europäische Rat im Rahmen verschiedener Gipfeltreffen die Methode der „offenen Koordinierung“ entwickelt. Die „offene Koordinierung“ soll den bislang relativ unverbindlichen Meinungsaustausch der vergangenen Jahre beenden und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten institutionalisieren. Gemäß den Schlussfolgerungen des Lissabonner Sondergipfels beinhaltet dieses Verfahren die folgenden Elemente:⁴

- Vereinbarung kurz-, mittel- und langfristiger Ziele in Form von Leitlinien im Rat;
- Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks für den Vergleich bewährter Praktiken;
- Umsetzung der europäischen Leitlinien auf Ebene der Mitgliedstaaten durch die Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen;
- Regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung.

Die „offene Koordinierung“ soll u.a. in den Bereichen Bildung, soziale Ausgrenzung, Gesundheit sowie Alterssicherung neben den grundsätzlich bei der Europäischen Kommission angesiedelten Initiativbefugnissen praktiziert werden.⁵ Durch eine verstärkte politische Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rat soll ein höheres Maß an Transparenz hinsichtlich notwendiger Reformschritte in den nationalen Sozialpolitiken erreicht und insofern die Konvergenzentwicklung der Einzelsysteme vorangetrieben werden. Für den Bereich der Alterssicherung hat der Europäische Rat von Stockholm im März 2001 nachdrücklich deutlich gemacht, dass „angesichts der Alterung der Gesellschaft (...) klare Strategien erforderlich [sind], mit denen die Angemessenheit der Rentensysteme (...) und gleichzeitig die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Solidarität zwischen den Generationen aufrechterhalten wird. Insbesondere auf dem Gebiet der Renten sollte gegebenenfalls das Potenzial der offenen Koordinierungsmethode unter gebührender Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips in vollem Umfang ausgeschöpft werden.“⁶

Die vom Europäischen Rat angestrebte „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung gewinnt an Brisanz, wenn diese im Zusammenhang mit den von der Europäischen Kommission verabschiedeten Mitteilungen

¹ In den europäischen Verträgen ist kein eigenständiges, sozialpolitisches Konzept enthalten. Aus den Verträgen werden aber bereits im Hinblick auf die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) Maßnahmen im Form supranationaler Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, Stellungnahmen und Empfehlungen) abgeleitet, die sich – auf den ersten Blick – lediglich auf sozialpolitische „Zusatz- oder Randbereiche“ wie den Arbeitsschutz, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie das Arbeitsrecht beziehen. Diese Maßnahmen wirken sich aber, vor allem auf Grund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), auch auf die klassischen Felder der nationalen Sozialpolitiken aus. Neben den Rechtsakten und der Rechtsprechung des EuGH traten im Zuge der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Maastrichter Konvergenzkriterien als weiterer Einflusskanal hinzu, denn die Realisierung ausgeglichener öffentlicher Haushalte kann gleichfalls als Hebel zur Gestaltung nationalstaatlicher Sozialpolitik dienen.

² Vgl. Empfehlung des Rats „Annäherung und Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes“ [(92/442/EWG) vom 27.7.1992 in Amtsblatt L 245 vom 26.8.1992]. Auf der Grundlage dieser Empfehlung hat die Kommission Mitteilungen zur Sozialpolitik veröffentlicht, die sich auch auf die sozialen Sicherungssysteme beziehen. Im Jahr 1995 wurde mit der Mitteilung über die „Zukunft des Sozialschutzes – ein Rahmen für eine europäische Debatte“ [KOM (1995) 446 endg. vom 31.10.1995] ein umfassender Diskussionsprozess eingeleitet, der 1997 mit der Mitteilung über die „Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union“ [KOM (1997) 102 endg. vom 12.03.1997] fortgesetzt wurde.

³ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ [KOM (1999) 347 vom 14.07.1999], S. 3 f.

⁴ Vgl. Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Lissabon [SN 100/00 vom 23./24.3.2000], Rz. 37.

⁵ In Ansätzen findet sich ein Verfahren zur supranationalen Koordinierung eines Politikbereiches im Vertrag von Maastricht (1993) für die gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik wieder, dort unter der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und deren multilateralen Überwachung. Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist ein Koordinierungsverfahren seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) rechtlich fixiert, welches fortlaufend im Rahmen des Europäischen Beschäftigungspaktes weiterentwickelt und konkretisiert wird. Die „offene Koordinierung“ soll zukünftig das sich aus Wirtschafts- und Währungspolitik, Beschäftigungspolitik sowie Sozialpolitik ergebende „Dreieck“ schließen und einer besseren Verzahnung dieser drei Elemente dienen, auch im Hinblick auf die Verwirklichung des auf dem Gipfeltreffen in Lissabon formulierten strategischen Ziels, die „Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.“ (Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Lissabon [SN 100/00 vom 23./24.3.2000], Rz. 5).

⁶ Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Stockholm [SN 100/01 vom 23./24.3.2001], Rz. 32.

über die Renten betrachtet wird. Aus der für den weiteren Prozess wegweisenden Mitteilung „Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssicherere Renten“ der Kommission geht hervor, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin über die Konzeption ihres nationalen Alterssicherungssystems selbst entscheiden sollen. Die Kommission lädt die Mitgliedstaaten ein, ihre Bemühungen zu koordinieren und Gedanken und Informationen über ihre laufenden oder geplanten Reformen auszutauschen. Jedoch soll dieser Austausch nicht wie in der Vergangenheit im Unverbindlichen stehen bleiben, sondern die gemeinsamen Ziele und Grundsätze sollen von den Mitgliedstaaten explizit formuliert werden.⁷ Um den supranationalen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten anzuregen, stellt die Kommission in der Mitteilung Grundsätze und Ziele für eine Reform der nationalen Alterssicherungssysteme zur Diskussion, bei denen es sich namentlich um folgende handelt:⁸

1. Beibehaltung eines ausreichenden Rentenniveaus, welches innerhalb vernünftiger Grenzen den während des Erwerbslebens aufgebauten Lebensstandard aufrecht erhält;
2. Sicherstellung der gerechten Verteilung zwischen den Generationen, zwischen Aktiven und Passiven;
3. Stärkung der Solidarität in Rentensystemen zugunsten von Personen, die schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben oder Kinder bzw. Pflegebedürftige betreuen;
4. Aufrechterhaltung des Bezugs zwischen eingezahlten Beiträgen und ausgezahlten Leistungen;
5. Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen;
6. Gewährleistung von Transparenz und Vorhersagbarkeit;
7. Flexiblere Gestaltung der Rentensysteme mit Blick auf den gesellschaftlichen Wandel;
8. Mehr mobilitätsfördernde Flexibilität, u.a. bei der persönlichen Gestaltung des Renteneintrittsalters, von Ausbildungs-, Erwerbs- und Nichterwerbsphasen;
9. Konsistenz der verschiedenen Säulen der Altersversorgung: gegenseitige Stützung und zweckdienliche Koordinierung;
10. Sicherstellung gesunder und zukunftssicherer öffentlicher Finanzen: Die sich aus den öffentlichen Renten ergebende Steuerlast muss in angemessener Höhe gehalten werden und darf andere Ausgaben nicht verdrängen.

Diese Ziele und Grundsätze wurden vom Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001 bestätigt. Der Europäische Rat bekräftigt in seinen Schlussfolgerungen ferner drei Rahmenprinzipien „hinsichtlich der Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme: Bewahrung der Fähigkeit der Systeme, ihren so-

zialen Zielsetzungen gerecht zu werden, Erhaltung ihrer Finanzierbarkeit und Berücksichtigung der sich wandelnden sozialen Erfordernisse.“⁹ In der Mitteilung „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ wurden von der Kommission die vorgenannten Grundsätze und Ziele weiterentwickelt und entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats konkretisiert. So macht die Kommission in ihrem Papier deutlich, dass sich ein angemessenes Rentenniveau aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen soll. Grundlage soll ein System bilden, in dem unabhängig von Vorleistungen Anspruch auf solche Leistungen bestehen, die Armut und soziale Ausgrenzung verhindern. Daneben soll jeder die zusätzliche Möglichkeit haben, den eigenen Lebensstandard oder den seiner Angehörigen im Fall von Ruhestand, Invalidität oder Tod zu wahren. Diese Möglichkeit soll durch eine Kombination der verschiedenen Säulen garantiert werden. Darüber hinaus spricht sich die Kommission dafür aus, die öffentlichen Systeme zugunsten privater Systeme zurückzudrängen, um die Belastung der öffentlichen Haushalte durch steigende Rentenausgaben in Grenzen zu halten. Der Anteil der privaten Altersvorsorge soll entsprechend gesteigert werden, was bedeutet, dass die zweite und dritte Säule künftig eine maßgebliche Rolle bei der Erfüllung der allgemeinen Ziele von Rentensystemen spielen müssen. In Verbindung mit den Aussagen zur Angemessenheit von Alterssicherungssystemen bedeutet dieses im Ergebnis, dass die Lebensstandardsicherung in Zukunft eher Aufgabe privater, kapitalgedeckter Systeme sein soll. Schließlich sollen die öffentlichen Ausgaben für Renten als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf einem Niveau gehalten werden, das den Erfordernissen des Stabilitäts- und Wachstumspakts gerecht wird.¹⁰

Neben der Formulierung der Ziele und Grundsätze als Reformvorgabe für die nationalen Alterssicherungssysteme steht im Vordergrund aktueller nationaler wie supranationaler Bemühungen die Entwicklung und Auswahl geeigneter Indikatoren und Benchmarks. Die Indikatoren sind von drei (Unter-) Ausschüssen des Rats, namentlich vom Ausschuss für Sozialschutz (SPC), dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) und dem Ausschuss für Beschäftigung (EMCO), gemeinsam zu entwickeln. Die Indikatoren sollen vergleichbare Informationen über alle Trends liefern, die zum einen für die langfristige Tragfähigkeit der Renten von Bedeutung sind sowie zum anderen die Fortschritte der Reformmaßnahmen widerspiegeln können. Die Schwierigkeit bei der Auswahl geeigneter Indikatoren wird insbesondere darin bestehen, dass sich die Ausschüsse auf gemeinsame – und aus Sicht der Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlich konstruierten Alterssicherungssystemen „systemneutrale“ – Indikatoren einigen müssen, die nicht per se ein bestimmtes Alterssicherungssystem begünstigen oder benachteiligen.

⁹ Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Göteborg [SN 200/01 vom 15./16.6.2001], Rz. 43.

¹⁰ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ [KOM (2001) 362 endg. vom 3.7.2001], S. 5 ff.

⁷ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssicherere Renten“ [KOM (2000) 622 endg. vom 11.10.2000], S. 15.

⁸ Vgl. ebd., S. 16.

Bislang wurde in dem Bericht „Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators for the long-term sustainability of public finances“ des EPC die Entwicklung altersbedingter Ausgaben der öffentlichen Haushalte sowie die öffentlichen Rentenausgaben als Anteil am BIP als zentrale Indikatoren vorgeschlagen. Auf Grundlage der Indikatoren wurde ein Ranking durchgeführt, bei dem insbesondere die Länder schlecht abschneiden, die über eine stark ausgeprägte erste Säule, demgegenüber aber über eine schwächere zweite und dritte Säule verfügen - und umgekehrt.¹¹

Kritisch anzumerken ist, dass die vom EPC vorgeschlagenen Indikatoren nicht „systemneutral“ sind, weil diese als rein monetär bzw. fiskalisch ausgerichteten Indikatoren die Alterssicherungssysteme mit einem hohen Leistungsniveau im Vergleich zu den Systemen mit einem geringeren Leistungsniveau als ineffizient ausweisen. Um nicht lediglich quantitative sondern auch qualitative Messgrößen über die Leistungsfähigkeit eines Alterssicherungssystems zu ermitteln, müssten die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit bewertet werden, was auch bedeutet, dass beispielsweise Aspekte der Solidarität und des sozialen Ausgleichs zu beachten sind. Trotz der Problematik und Schwierigkeit quantitative und insbesondere qualitative Aspekte zu beurteilen, müssen diese bei der Auswahl und Formulierung der Indikatoren unbedingt mit berücksichtigt werden. Darüber hinaus dürfte sich als schwierig erweisen, für die Berechnungen der Indikatoren realistische Prognosen und Szenarien zu Grunde zu legen sowie die Ziele entsprechend der langfristigen Vorausberechnungen konkret zu formulieren und zu operationalisieren. Ein erstes Indikatorenverzeichnis und die ihnen zugrundeliegenden Prognosen und Szenarien soll dem Europäischen Rat von Barcelona im März 2002 vorgelegt werden.

Zusammenfassend verdeutlichen diese Entwicklungen, dass auf der einen Seite die „offene Koordinierung“ in ihrer konzeptionellen Entwicklung bereits weit vorangeschritten ist. Sollte die „offene Koordinierung“ auch entsprechend angewendet werden und sich als ein Instrument erweisen, mit dem die formulierten Ziele zu operationalisieren sind, so dürfte dieser Prozess einen Anpassungsdruck auf Seiten der Mitgliedstaaten erzeugen, der umso größer wird, je weiter die einzelnen Mitgliedstaaten von den auf supranationaler Ebene formulierten Zielen und Vorstellungen von Alterssicherung entfernt sind. So stimmen beispielsweise die Ausführungen der Kommission hinsichtlich der Beibehaltung eines ausreichenden Rentenniveaus, der Konsistenz der verschiedenen Säulen der Altersversorgung sowie der Sicherstellung gesunder und zukunftssicherer öffentlicher Finanzen für die in Deutschland geführte Rentenreformdiskussion bedenklich. Weitere Reformen im Bereich der

Alterssicherung nach Vorgabe seitens der Gemeinschaft scheinen im Rahmen der „offenen Koordinierung“ folglich als unumgänglich. Auf der anderen Seite zeigt sich aber, dass der Prozess nach seinem anfänglichen Schwung bereits an Dynamik verloren hat. Zum einen hat der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 den für den weiteren Prozess maßgeblichen „Gemeinsamen Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten: Anwendung der offenen Koordinierungsmethode“ zur Kenntnis genommen, diesem aber nicht zugestimmt.¹² Zum anderen stellt der Europäische Rat die „offene Koordinierung“ bereits indirekt zur Disposition, denn dieser fragt den neu eingerichteten Verfassungskonvent, ob die Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente und der nicht bindenden Instrumente, zu denen die „offene Koordinierung“ zählt, verringert werden muss bzw. für welche Zuständigkeiten die „offene Koordinierung“ das am besten geeignete Instrumente ist.¹³ Angesichts dieser Entwicklungen bleibt mit Spannung abzuwarten, wie der Europäische Rat von Barcelona sich im März 2002 zum weiteren Vorgehen in diesem Bereich äußert.

Jörg Sommer
Telefon: 0421/218-4395
E-Mail: sommer@zes.uni-bremen.de

¹¹ Vgl. Economic Policy Committee „Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators for the long-term sustainability of public finances“ [EPC/ECFIN/655-01-EN final vom 24.10.2001], S 66 f.

¹² In dem Gemeinsamen Bericht wird dem Europäischen Rat von Laeken empfohlen, unter voller Wahrung des Prinzips der Subsidiarität und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten die offene Koordinierungsmethode im Bereich der Renten anzuwenden. Vgl. Rat der Europäischen Union „Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme: Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten“ [14098/01 SOC 469 ECOFIN 433 vom 23.11.2001], S. 6 sowie Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Laeken [SN 300/01 vom 14./15.12.2001], Rz. 30.

¹³ Vgl. Europäischer Rat „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Laeken [SN 300/01 vom 14./15.12.2001]; Anlage I: „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“, S. 5.